

POGLAVLJE 4

NEOPHODNOST INDUSTRIJSKE POLITIKE ZA REINDUSTRIJALIZACIJU SRBIJE

Bojana Radovanović¹

Apstrakt

Industrija, a posebno prerađivačka industrija, osnovni je pokretač privrednog razvoja. Bez aktivne države putem industrijske politike razvoj industrije nije moguć. Mada je Vlada Republike Srbije donela strateški dokument „Strategija i politika razvoja industrije Srbije u period 2011-2020“, mere iznete u ovom dokumentu nisu u skladu sa načelima industrijske politike. Ovaj dokument industrijsku politiku vidi kao privatizaciju i liberalizaciju uz podršku otvaranju novih preduzeća bez obzira u kom su sektoru, dok je upravo aktivna promocija i zaštita tzv. „šumpeterijalnskih aktivnosti“ neophodna za reindustrijalizaciju zemlje. U okviru ovog rada smo pokazali da su danas najrazvijenije zemlje sveta u toku procesa sustizanja tadašnjih svetskih lidera koristile aktivnu ulogu države u podsticanju razvoja njihove tada mlade industrije. Mada ne koriste naziv industrijske politike, većina vlada razvijenih kapitalističkih privreda i dalje interveniše na tržištu i utiče na privredu. Ove intervencije su najčešće opisane kao „politike konkurentnosti“ i mnoge zemlje su donele programe s ciljem da povećaju konkurentnost svojih privreda, prvenstveno kroz ulaganja u istraživanje i razvoj. Za privredni razvoj Srbije od ključnog je značaja aktivna uloga države da kroz mere industrijske politike podstakne revitalizaciju industrije.

Ključne reči: industrijska politika, reindustrijalizacija, Srbija

UVOD

Privreda Srbije pre globalne ekonomske krize dostigla je nivo od 80% BDP iz 1990 godine, dok je industrijska proizvodnja bila na nivou od 50% (Vlada Republike

¹ Bojana Radovanović, MA, istraživač saradnik, Institut ekonomskih nauka, Zmaj Jovina 12, 11000 Beograd, e-mail: bojana.radovanovic@ien.bg.ac.rs

Srbije 2011). Prema podacima Zavoda za statistiku Republike Srbije, broj zaposlenih u prerađivačkoj industriji danas je upola manji u odnosu na stanje sa početka novog milenijuma (RZS 2001-2014). U istom periodu došlo je i do smanjenja učešća prerađivačke industrije u bruto društvenom proizvodu sa 21,7% na 16,3% (Vlada Republike Srbije 2013). Tehnološka struktura prerađivačke industrije je nepovoljna. Niska tehnologija učestvuje sa oko 50%, dok visoka tehnologija ima učešće od oko 1%. Izvoz Srbije karakteriše visok deficit i nepovoljna struktura. Srbija izvozi uglavnom proizvode nižeg stepena prerade (preko 55% izvoza), najvećim delom sirovine i polu-proizvode. Ukratko, industrija Srbije je u devastiranom stanju.

Ekonomska tranzicija Srbije posle 2000. godine zasnivala se na neoliberalnom modelu, te politika industrijskog razvoja nije bila eksplicitno definisana. Vlada Republike Srbije je 2011. godine usvojila *Strategiju i politiku razvoja industrije Srbije u period 2011-2020*. To je prvi dokument koji definiše razvojne prioritete industrije Srbije. Nažalost, ovaj dokument naglašava privatizaciju i liberalizaciju kao osnov industrijske politike. Industrijska politika se posmatra kao set mera koje imaju za cilj da podstaknu otvaranje novih privrednih društava uopšteno, a ne kao svesni napor države da ohrabri i promoviše određeni sektor ili delatnost u okviru industrije.

Pitanje koje se nameće jeste koliko je razvoj industrije relevantan u „post-industrijskoj eri“. Često čujemo da su se privrede razvijenih zemalja transformisale tokom poslednjih decenija, da su doživele deindustrijalizaciju, te da prerađivačka industrija, koja je nekada bila pokretač kapitalizma više nije značajna (Chang 2010). To je potkrepljeno statistikama o padu udela autputa prerađivačke industrije u bruto društvenom proizvodu, kao i relativnom porastu učešća zaposlenih u sektoru usluga u odnosu na sektor prerađivačke industrije. Stoga bi, argument ide, zemlje u razvoju trebalo da preskoče industrijalizaciju i odmah uđu u post-industrijsku eru fokusirajući se na usluge (Isto). Mada je tačno da je danas u razvijenim zemljama većina zaposlenih u sektoru usluga, prerađivačka industrija i dalje ima značajnu ulogu u privredama ovih zemalja. Takođe, mada je tokom proteklih nekoliko decenija, došlo do deindustrijalizacije mnogih razvijenih zemalja, pad udela prerađivačke industrije u ukupnom autputu delom je rezultat pada relativnih cena, a ne isključivo pada apsolutnih količina (Isto). Usled bržeg rasta produktivnosti (merene na osnovu autputa po jedinici inputa) u prerađivačkoj industriji u odnosu na sektor usluga, došlo je do relativnog pada cena proizvoda prerađivačke industrije u odnosu na cene usluga. Kako Čang slikovito opisuje (Isto), porodica u razvijenoj zemlji danas verovatno poseduje veći broj personalnih računara nego pre deset godina, ali verovatno koristi jednak broj

frizerskih usluga kao i pre deset godina. Međutim, dok su cene personalnih računara drastično smanjene, te porodica danas može da priušti tri računara za cenu jednog od pre deset godina, dotle su cene frizerskih usluga ostale ne promenjene ili čak povećane. Dakle, mada relativno veći deo primanja porodice odlazi na usluge (šišanje), nego na proizvode (računare), porodice ne koriste manje proizvoda a više usluga nego pre, upravo suprotno. Pored toga, ograničeni rast produktivnosti u sektoru usluga čine ovaj sektor slabim pokretačem ekonomskog rasta. Konačno, usluge se ne mogu izvoziti kao što to mogu proizvodi, što stvara problem trgovinskog balansa zemalja koje svoju privredu baziraju na uslugama. Konačno, razvoj mnogih usluga, kao što su na primer konsultantske usluge, blisko je povezan sa industrijskom proizvodnjom.

Ukratko, industrija, a prvenstveno prerađivačka industrija, glavni je pokretač rasta produktivnosti i privrednog razvoja. Stoga je i za privredni razvoj Srbije od izuzetnog značaja reindustrijalizacija koju nije moguće postići bez aktivne uloge države. Šta je industrijska politika i na koji način bi je trebalo primeniti predmet su ovog rada.

INDUSTRIJSKA POLITIKA U ISTORIJSKOJ PERSPEKTIVI I PRIVREDAMA DANAS

Industrijsku politiku možemo definisati u užem i širem smislu. Definisana u širem smislu, industrijska politika obuhvata sve javne politike koje imaju uticaj na razvoj industrije, uključujući mere podrške mlade industrije (eng. infant industry), politike međunarodne trgovine, nauke i tehnologije, prava intelektualne svojine itd. (Cimoli, Dosi, Stiglitz 2009). Definisana u užem smislu, industrijska politika se posmatra i kao „koncentrisan, fokusiran, svesni napor od strane vlade da podstakne i unapredi određenu granu privrede ili sektor nizom podsticajnih mera“ (DCED 2013). Drugim rečima, industrijska politika se odnosi na podsticanje određenih industrijskih aktivnosti od strane države.

Industrijska politika je neophodna za podsticanje privrednog razvoja zemlje, u vidu 'velike transformacije' od tradicionalnih privreda ka privredama zasnovanim na industriji i naprednim uslugama (Cimoli, Dosi, Stiglitz 2009). Industrijska politika je neophodna zbog toga što samo određene aktivnosti, one sa rastućim prinosima, tehnološkim promenama i sinergijama, omogućavaju privredni razvoj, dok druge, koje karakterišu opadajući prinosi, nekvalifikovani ljudske resursi, ekstremne fluktuacije cena, itd. onemogućavaju razvoj (Reinert 2007). Pored toga, u prisustvu razvijene zemlje, manje razvijena zemlja ne može da razvije industrijsku proizvodnju bez intervencije države (Reinert 2007, Chang 2003b). Na kraju,

vizionarska država investira u oblasti, ključne za ekonomski razvoj, u koje privatni sektor nema motiv da ulaže (Mazzucato 2013).

Privredni razvoj zavisi od aktivnosti u kojima se zemlja specijalizuje i stoga je u suprotnosti sa argumentom komparativne prednosti (Reinert 2007). Predstavnik klasične političke ekonomije i zagovornik slobodne trgovine, Rikardo naglašava da država treba da se specijalizuje u proizvodnji i izvozu robe gde su joj najniži troškovi proizvodnje (izraženi produktivnošću rada) i da će imati koristi od trgovine sa bilo kojom drugom zemljom, čak i ako je druga zemlja efikasnija u svakoj aktivnosti. Budući da svaka zemlja ima komparativnu prednost u nečemu, čak i najneefikasnija privreda imaće koristi od spoljne trgovine. Dok je Rikardov model komparativne prednosti zasnovan na razlikama u produktivnosti rada, neoklasični model Hekšer-Olin-Samjuelsove teorije komparativnu prednost zasniva na bogatstvu proizvodnih faktora, ali i u jednom i u drugom modelu irelevantno je u kojoj se privrednoj delatnosti zemlja specijalizuje sve dok u njoj ima komparativnu prednost, u vidu produktivnosti rada ili obilja faktora. Drugim rečima, zemlje u razvoju koje obiluju jeftinom radnom snagom i prirodnim resursima bi trebalo da se specijalizuju u radno i resursno intenzivnim delatnostima, što bi trebalo da njihovim preduzećima omogući da budu konkurentna na međunarodnom tržištu (Lin 2009). Lin vidi ulogu države u podsticanju otvaranja preduzeća, sektora i grana koje će efikasno iskoristiti trenutne komparativne prednosti zemlje (Isto).

Međutim, Rejnert i Čang se ne slažu sa ovim. Prilikom analize kako su bogate zemlje postale bogate, a siromašne ostale siromašne, Rejnert tvrdi da privredni rast i razvoj zavise od privrednih aktivnosti u kojima se zemlja specijalizuje (Reinert 2007). On pravi razliku između dve vrste ekonomskih aktivnosti. S jedne strane, „Šumpeterijanske aktivnosti“, koje nalazimo u prerađivačkoj industriji, putem kontinuiranih inovacija dovode do privrednog razvoja i blagostanja stanovnika, dok „Maltuzijanske aktivnosti“ koje karakterišu opadajući prinosi, nekvalifikovana radna snaga, ekstremne fluktuacije cena, itd, i nalaze se u poljoprivredi i ekstrakciji sirovina, onemogućavaju privredni razvoj (videti Reinert Reinert 2007). Dakle, bitno je da li se zemlja specijalizuje u radno i resursno intenzivnim delatnostima, ili u delatnostima kapitalno-intenzivne industrijske proizvodnje. Drugim rečima, šta zemlja proizvodi i izvozi utiče na to koliko će biti bogata (Reinert 2009). To je bilo dobro poznato još Robertu Volpolu britanskom premijeru iz 18. veka koji je tvrdio da je očigledno da ništa toliko ne doprinosi povećanju blagostanja stanovnika jedne zemlje kao izvoz gotovih proizvoda i uvoz sirovina (Chang 2003a).

Drugim rečima, suprotno argumentu komparativnih prednosti, zemlja treba da razvija industriju, iako na primer ima komparativnu prednost u poljoprivredi. Dakle, produktivne snage nacije mogu i moraju biti razvijene tako da se specijalizuje u „Šumpeterijanskim aktivnostima“, umesto u „Maltuzijanskim“. Tako je Južna Koreja '50-ih godina prošlog veka bila siromašnija od Somalije, ali je ona uspeła da ostvari komparativnu prednost daleko od svoje „prirodne komparativne prednosti“ koja je bila u aktivnostima sa opadajućim prinosima, ušavši u aktivnosti sa rastućim prinosima, dok to Somalija nije uradila (Reinert 2009). Kao ilustrativni primer spomenimo da je Koreja otvorila čeličanu (POSCO – Pohang Iron Steel Company) 1973. godine koja je bila javno preduzeće u vlasništvu države (Chang 2010). U tom trenutku, ova zemlja je obilovala jeftinom radnom snagom i imala vrlo malo kapitala. Da je postupala u skladu sa teorijom komparativnih prednosti, nikada ne bi ušla u kapitalno-intenzivnu proizvodnju čelika. Štaviše, Koreja nije imala ni neophodne sirovine za proizvodnju čelika, te je morala da ih uvozi. Međutim, do 1990-ih ova čeličana je postala jedna od vodećih na svetu (Isto). Industrijski politike su stoga neophodne za podsticanje industrijske proizvodnje koja ne bi bila pokrenuta da je bila „prepuštena tržištu“ i da je zemlja pratila svoju trenutnu komparativnu prednost.

Pored toga, u prisustvu razvijenih zemalja, manje razvijenoj zemlji je neophodna državna intervenciju da bi razvila industrijsku proizvodnju (Chang 2003, Reinert 2007). Ovo je poznato kao „argument mlade industrije“ (engl. infant industry argument). Argument mlade industrije prvi je upotrebio Aleksandar Hamilton, prvi sekretar trezora SADa, u svoom izveštaju iz 1791. godine (Chang 2003a, Reinert 2007), a dalje ga razvio Fridrih List u svojoj knjizi „Nacionalni sistem političke ekonomije“ objavljenoj 1841. godine (Isto). Hamilton tvrdi da se, zbog konkurencije iz inostranstva, nove privredne grane koje bi mogle da postanu međunarodno konkurentne neće pojaviti u SAD, osim ako njihovi početni gubici ne budu bili pokriveni od strane vlade (Ibid). On je isticao da je mladim privrednim granama, preduzećima koja u njima posluju, potrebna zaštita od konkurencije naprednijih stranih proizvođača, u ovom slučaju britanskih konkurenata, dok američka preduzeća ne postanu dovoljno jaka da bi mogla da se takmiče na međunarodnom tržištu. Hamilton se zalagao za državnu pomoć u vidu carinskih nameta ili u retkim slučajevima zabrane uvoza (Chang 2003a). Dakle, industrijski razvoj danas najrazvijenije zemlje bio je zasnovana na intervencionističkim politikama i tek kada je industrija SADa ostvarila nadmoć, ova zemlja je konačno liberalizovala svoju trgovinu (Isto).

Mlada industrija se razvija kroz proces oponašanja praksi najboljih (eng. emulation) (Reinert 2007, 2009). To često podrazumeva odustajanje od aktivnosti

u kojim zemlja ima komparativnu prednost ukoliko su u pitanju Maltuzijanske aktivnosti i upuštanje u razvoj Šumpeterijanskih aktivnosti ugledanjem na lidere. Amsden tvrdi da su se novoindustrijalizovane zemlje, Japan, Južna Koreja, Tajvan, razvijale kroz proces učenja, a ne generisanjem pronalazaka i inovacija (Amsden 1989). Institucije koji su zaslužne za uspeh novoindustrijalizovanih zemalja jugoistočne Azije su: intervencionističke države, velike i raznovrsne poslovne grupe, veliki broj kompetentnih menadžera, i obilje jeftine, obrazovane radne snage (Isto). Tako je Južna Koreja negovala mladu industriju i od jedne od najsiriomašnjih zemalja na svetu postala članica OECDa i jedna od najinventivnijih nacija na svetu.

Razvoj mlade industrije zahteva da njena preduzeća budu zaštićeni od stranih konkurenata. Ne može se očekivati da će preduzeća u novim granama biti profitabilna odmah, dakle potrebna im je zaštita za određeni vremenski period. Engleska je štitila svoju mladu industriju više od 350 godina, SAD oko 100 godina, dok je industrija u Južnoj Koreji bila zaštićena oko 40 godina (Isto). Međutim, kada preduzeća mlade industrije steknu sposobnost da se takmiče na međunarodnom tržištu, konkurentnost industrije može da se održi samo kroz pristup većim tržištima. Posle određene tačke nekada mlada industrija ima koristi od slobodne trgovine. Ako je industrija zaštićena isuviše kratko, ona ne može da razvije sposobnosti potrebne da se takmiči sa liderima. Drugim rečima, prerana liberalizacija vodi devastiranju privrede, što se desilo zemljama pod-saharske Afrike. Međutim, ako je zaštićena predugo, zemlje može da ostane u tehnološki zastarelim proizvodnom sektorima (Isto). Dakle, trenutak za prelazak iz zaštite na slobodnu trgovinu je od ključne važnosti.

Današnje razvijene zemlje u periodima svog ekonomskog razvoja i sustizanja tadašnjih lidera, najčešće su koristile carinske namete ili zabranjivale uvoz da bi zaštitile svoje mlade industrije (Čang 2003a). Pored toga korišćene su i sledeće mere: izvozne subvencije, odobravanje rabata na inpute koji se koriste za proizvodnju robe za izvoz, dodeljivanje monopolskih prava, kartel aranžmani, direktni krediti, planiranje investicija, promocija institucija koje omogućavaju javno - privatnu saradnju (Isto). Istorija ekonomskog razvoja nas uči da je svaka zemlja poseban slučaj i da svaka kreira industrijsku politiku i koristi mere pogodne za svoj slučaj. Na primer, dok su carine na uvoz industrijskih proizvoda bile važna mera u industrijskom razvoju SADA, Švedska se oslanjala na javno- privatno partnerstvo, a Koreja na carinske zaštite i subvencije (Isto).

Najzad, ne samo da je manje razvijenim zemljama potrebna industrijska politika kako bi se popele na lestvici ekonomskog prosperiteta, već je „preduzetnička država“ glavna pokretačka snaga danas najrazvijenijih zemalja. Mazukato tvrdi da

su „radikalne, revolucionarne inovacije koje su podstakle dinamiku kapitalizma - od železnice preko Interneta, do današnje nanotehnologije i farmaceutskih proizvoda – rezultat najhrabrijih, ranih i kapitalno intenzivnih 'preduzetničkih' investicija koje vode nazad do države“ (Mazzucato 2013: 3). Ukratko, 'vidljiva ruka države' omogućila je investicije koje karakteriše radikalna neizvesnost, a koje privatni sektor ne bi učinio (Isto). Mazzucato ističe da je vlada SAD finansirala razvoj tehnologija koje čine iPhone tako 'pametnim' (internet, GPS, ekran osetljiv na dodir, SIRI). Tako, suprotno stavovima *mejnstrim* ekonomista, koji smatraju da je privatni sektor taj koji preuzima rizike, u stvari, kako Mazzucato tvrdi, najrizičnije i najneizvesnije aktivnosti u privredi su preduzete od strane države. Preduzetnička država ulaže u aktivnosti u kojima privatni sektor ne bi ulagao čak i ako bi imao resurse, jer je prinos na takve investicije veoma neizvestan.

Mada ne koriste naziv industrijske politike, većina vlada interveniše na tržištu i utiče na privredu na visoko selektivan način (Weiss 2013). Ove intervencije su najčešće opisane kao „politike konkurentnosti“, a mnoge zemlje su objavile programe s ciljem da podignu konkurentnost, koji se obično fokusiraju na podsticaje za istraživanje i razvoj i inovacije, što je ključno za industrijski razvoj. Na primer, „Integrirana industrijska politika za eru globalizacije“ Evropske komisije naglašava potrebu za strukturnim reformama u državama članicama. Ona ističe da je neophodan pristup „po meri“ različitim sektorima u cilju prevazilaženja tržišnih grešaka, nedostatka finansiranja i podsticanja inovacija. Takođe naglašava razvoj i marketing tehnologija u oblastima kao što su biotehnologija, nanotehnologija, napredni materijali kao ključne za razvoj novih procesa i proizvoda (Isto). Ukratko, vlade najrazvijenijih zemalja, Amerike i Evropske Unije, danas koriste mere industrijske politike kako bi razvile i unapredile industrijsku proizvodnju.

SPROVOĐENJE INDUSTRIJSKE POLITIKE

Rodrik ističe da je za „pravi model“ industrijske politike neophodna strateška saradnja između privatnog sektora i vlade u cilju otkrivanja u čemu leže najznačajnije prepreke restrukturiranju i koji tip intervencija je neophodan kako bi se ove prepreke uklonile (Rodrik 2004). On dalje tvrdi da industrijsku politiku pre treba shvatiti kao proces učenja, nego kao recept koji se može primeniti u svakom kontekstu. To je model strateške saradnje i koordinacije između privatnog sektora i vlade sa ciljem otkrivanja gde su najznačajnija uska grla, projektovanja najefikasnijih intervencija, periodičnog vrednovanje rezultata, i učenja iz grešaka koje se prave u tom procesu (Rodrik 2007). On takođe naglašava da su takmičenja u kojima se preduzeća privatnog sektora nadmeću za javne resurse korisna za

izražavanje potreba i prioriteta privatnog sektora. Rodrik navodi glavne institucije u podršci za formulisanje i implementaciju industrijske politike, kao što su: saveti za razmatranje predloga mera, razvojni forumi, sektorski okrugli stolovi, javno-privatni fondovi.

Korišćenje podsticaja i kazni u cilju podsticanja i discipline privrednih subjekata je od ključnog značaja. Kao što je već pomenuto, mladu industriju treba zaštititi od konkurencije određeni period, čak iako pravi gubitke. Štaviše, inovacija zahteva rente za preduzetnike, bez kojih bi bilo suviše malo ulaganja u aktivnosti koje podstiču strukturne promene. Drugim rečima, podsticaji treba da budu dizajnirani za ekonomske aktere u cilju da se motivišu za ulazak u „šumpeterijanske aktivnosti“. Međutim, u isto vreme, preduzeća moraju biti disciplinovana kako ne bi (po)ostali neproduktivni monopoli. Drugim rečima, industrijska politika treba da podstakne investicije u netradicionalnim oblastima, ali i da iskoreni projekte i investicije koji ne ostvaruju postavljene ciljeve.

Podsticaj treba da se fokusira na privredne aktivnosti koje su nove, u smislu proizvoda i tehnologija, za datu privredu. Tako podsticaji ne treba da se obezbede za nove investicije *per se* bez diskriminacije između investicija koje proširuju opseg privrednih kapaciteta i onih koji to nisu. Zatim, treba imati u vidu da je industrijska politika proces „eksperimentisanja“ gde nije svaki podsticajni napor i uspešni, potrebno je definisati kriterijume uspeha i neuspeha. Rodrik predlaže da se kriterijumi za uspeh zasnivaju na produktivnosti, a ne na otvorenim radnim mestima ili autputu. Ovo se može uraditi kroz projekat revizije od strane poslovnih i tehničkih konsultanata, kao i putem poređenja (npr. iskustvo sličnim sektorima u susednim zemljama) i na osnovu performansi na međunarodnom tržištu (npr. nivo izvoza). Štaviše, neophodno je da svaki podsticaj bude praćen klauzulom za otkazivanje podrške posle određenog vremena. Iako je tradicionalno industrijska politika bila usmerena na sektore industrije, Rodrik tvrdi da bi predmeti javne podrške trebalo da budu aktivnosti, a ne sektori. Programi podrške mogu poslužiti nekoliko sektora odjednom i oni su usmereni na tržišnim neuspesima direktno. Važno je da aktivnosti koje su podržane imaju efekat preliivanja na druge učesnike i rivale.

Odgovornost i transparentnost na strani države je od suštinskog značaja. Veoma je važno da je nadležnost za sprovođenje industrijske politike u agencijama koje imaju kompetencije. Kompetentnost birokrata je različita u različitim agencijama jedne zemlje. Poželjno je da se aktivnosti industrijske politike sprovode kroz takve agencije umesto da se stvaraju nove agencije od nule. Štaviše, agencije za implementaciju moraju biti pažljivo nadgledane od strane principala sa jasnim

udelom u ishodima, koji istovremeno ima politički autoritet na najvišem nivou. Direktor bi mogao da bude ministar, potpredsednik, ili čak predsednik vlade. Agencije treba da budu transparentne u svojim delatnostima, imajući jasne mandate i transparentan rad. Periodično računovodstvo troškova napravljenih u procesu implementacije industrijskih politika je takođe potrebno. Pored toga, svaki zahtev podnet od strane preduzeća za državnu pomoć treba da bude javno dostupan. Ukratko, dok birokrate nadgledaju privatni sektor, oni moraju biti odgovorni javnosti.

Budući da je industrijska politika viđena kao proces saradnje između vlade i privatnog sektora, agencije zadužene za sprovođenje industrijske politike moraju održavati kanale komunikacije sa privatnim sektorom. Dobra komunikacija omogućava da javni funkcioneri imaju informacione baze o poslovanju, bez kojih efikasne promotivne aktivnosti nisu moguće. Rodrik tvrdi da treba da bude određen pojedinac koji ima zadatak da objasni građanima zašto su ciljevi industrijske politike i mere za njihovo postizanje definisani na određeni način, da povremeno obaveštava o realizaciji plana i da bude politički odgovoran za sva odstupanja i propuste.

Treba imati u vidu da uprkos svim merama predostrožnosti, će se greške koje dovode do „pružanja pomoći gubitnicima“ pojaviti. Međutim, troškovi grešaka kada se pojave treba minimizirati. Konačno, mere podrške treba da imaju kapacitet da se obnove. Ciklus otkrića treba da postane proces koji traje. Kako vreme prolazi, neke od ključnih zadataka industrijske politike će se zanemariti, a neki nove preduzeti. Stoga, agencije koje obavljaju ove politike moraju da imaju kapacitet da ponovo osmišljavanje i obnavljanje mera koje su prilagođene novim uslovima.

Ističući da je svaka privreda slučaj za sebe, Rodrikove osnovne ideje o kreiranju i sprovođenju industrijske politike mogu se sažeti u deset principa (Rodrik 2004):

1. Podsticaje treba obezbediti samo za nove aktivnosti.
2. Treba da postoje jasni kriterijumi za uspeh i neuspeh korisnika podsticajnih mera.
3. Mora postojati ugrađena klauzula vremenskog važenja podsticaja.
4. Javna podrška bi trebalo da bude obezbeđena pre za ciljne aktivnosti, nego za sektore.
5. Aktivnosti koje su subvencionisane moraju imati jasan potencijal preliivanja i uticaja na druge privredne aktivnosti.
6. Organi za implementaciju industrijske politike moraju se nalaziti u agencijama sa dokazanim kompetencijama.

7. Agencije za implementaciju moraju biti pažljivo nadgledane od strane principala koji ima jasan udeo u ishodima rada agencije, kao i politički autoritet na najvišem nivou.
8. Organi koji pružaju podsticaje moraju održavati kanale komunikacije sa privatnim sektorom.
9. Imati u vidu da će se greške koje dovode do „pružanja pomoći gubitnicima“ pojaviti.
10. Podsticajne aktivnosti treba da imaju kapacitet da budu obnovljene, tako da ciklus otkrivanja postaje jedan u nizu.

ZAKLJUČAK

Industrija, a posebno prerađivačka industrija, osnovni je pokretač privrednog razvoja. Bez aktivne države putem industrijske politike intenzivniji razvoj industrije nije moguć. Industrija Srbije je u devastiranom stanju. Prema podacima Zavoda za statistiku Republike Srbije, broj zaposlenih u prerađivačkoj industriji danas je upola manji u odnosu na stanje sa početka novog milenijuma. U istom periodu došlo je i do smanjenja učešća prerađivačke industrije u bruto društvenom proizvodu sa 21,7% na 16,3% (Vlada Republike Srbije 2013). Tehnološka struktura prerađivačke industrije je nepovoljna – niska-tehnologije učestvuje sa oko 50%, dok visoka tehnologija ima učešće od oko 1%. Izvoz Srbije karakteriše visok deficit i nepovoljna struktura. Srbija izvozi uglavnom proizvode nižeg stepena prerade (preko 55% izvoza), najvećim delom sirovine i polu-proizvode.

Mada je Vlada Republike Srbije donela strateški dokument *Strategija i politika razvoja industrije Srbije u period 2011-2020*, mere iznete u ovom dokumentu nisu u skladu sa načelima industrijske politike. Ovaj dokument industrijsku politiku vidi kao privatizaciju i liberalizaciju uz podršku otvaranju novih preduzeća bez obzira u kom su sektoru, dok je upravo aktivna promocija tzv. „šumpeterjanskih aktivnosti“ neophodna za reindustrijalizaciju zemlje. U okviru ovog rada smo pokazali da su danas najrazvijenije zemlje sveta u toku procesa sustizanja tadašnjih lidera koristile aktivnu ulogu države u podsticanju razvoja njihove mlade industrije uz zaštitu od konkurencije spolja. *Mada ne koriste naziv industrijske politike, većina vlada razvijenih kapitalističkih privreda i dalje interveniše na tržištu i utiče na privredu. Ove intervencije su najčešće opisane kao „politike konkurentnosti“ i mnoge zemlje su donele programe s ciljem da povećaju konkurentnost svojih privreda, prvenstveno kroz ulaganja u istraživanje i razvoj.*

Smatramo da je za reindustrijalizaciju Srbije od ključnog značaja aktivna uloga države da kroz mere industrijske politike podstakne revitalizaciju industrije. Neki od predloga mera za aktivnu industrijsku politiku su: formiranje ili Ministarstva za industriju ili posebnog sektora za industriju u okviru Ministarstva privrede, gde bi ministar, odnosno načelnik sektora, bio odgovoran za sprovođenje industrijske politike. U saradnji sa privrednim subjektima i ekspertima, izvršiti analizu aktivnosti koje bi bili najbolji kandidati za podršku – tzv. šumpeterijanske aktivnosti sa rastućim prinosima, inovacijama, kapitalno-intenzivne i koje omogućavaju prelivanje kompetencija i sposobnosti na ostale subjekte i sektore. Odrediti vrstu i period podsticaja. Odrediti kriterijume za merenje uspeha i neuspeha podržanih privrednih subjekata. Uskladiti trgovinsku politiku, politiku istraživanja i razvoja, intelektualne svojine i sl. Održavati stalnu komunikaciju sa privrednim subjektima. Programi i ciljevi podrške, podržani subjekti, kao i troškovi trebalo bi da budu dostupni javnosti.

LITERATURA

1. Amsden, Alice, (1989), *Asia's Next Giant, South Korea and Late Industrialisation*, Oxford University Press, Oxford.
2. Chang, Ha-Joon, (2003a), *Globalization, Economic Development and the Role of the State*, Zed Press, London.
3. Chang, Ha-Joon, (2003b), *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective: Policies and Institutions for Economic Development in Historical Perspective*, Anthem Studies in Development and Globalization, London.
4. Chang, Ha-Joon, (2010), *23 things they do not tell you about Capitalism*, Penguin Books, London.
5. Cimoli, Mario, Dosi, Giovanni and Stiglitz, Joseph (2009): "The Political Economy of Capabilities Accumulation: The Past and Future of Policies for Industrial Development" in *Industrial policy and development. The political economy of capabilities accumulation* Cimoli, Mario, Dosi, Giovanni and Stiglitz, Joseph E. (eds.), Oxford University Press, Oxford.
6. DCED (2013), Private Sector Development Synthesis Note, Industrial Policy – The Approach and Current Debates.
7. Mazzucato, Mariana (2013), *The Entrepreneurial State Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press, London.
8. Radovanović Bojana (2004), „Uloga i značaj industrijske politike za privredni razvoj“, *Deindustrijalizacija u Srbiji: Mogućnost revitalizacije industrijskog*

- sektora, B. Drašković (urednik) Institut ekonomskih nauka, ISBN 978-86-89465-12-9, str. 156-157, 2014.
9. Radovanović Bojana, Kočović Milica (2013), "Industrial policy for economic development: the perspectives for Serbia", *Economic sciences on the crossroad*, Institut ekonomskih nauka, 2013.
 10. Reinert, Erik (2007), *How Rich Countries Got Rich and Why Poor Countries Stay Poor 2007*, Constable & Robinson Ltd. London
 11. Reinert, Erik (2009), "Emulation versus Comparative Advantage: Competing and Complementary Principles in the History of Economic Policy" in *Industrial policy and development. The political economy of capabilities accumulation* Cimoli, Mario, Dosi, Giovanni and Stiglitz, Joseph E. (eds.), Oxford University Press, Oxford.
 12. Rodrik, Dani (2007), *Normalizing Industrial Policy*, Commission on Growth and Development
 13. Rodrik, Dani (2004), *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, Faculty Research Working Papers Series, Harvard University
 14. Zavod za statistiku Republike Srbije (2014), Statistički godišnjak, Beograd.
 15. Zavod za statistiku Republike Srbije (2013), Statistički godišnjak, Beograd.
 16. Zavod za statistiku Republike Srbije (2012), Statistički godišnjak, Beograd.
 17. Zavod za statistiku Republike Srbije (2011), Statistički godišnjak, Beograd.
 18. Zavod za statistiku Republike Srbije (2010), Statistički godišnjak, Beograd.
 19. Zavod za statistiku Republike Srbije (2009), Statistički godišnjak, Beograd.
 20. Zavod za statistiku Republike Srbije (2008), Statistički godišnjak, Beograd.
 21. Zavod za statistiku Republike Srbije (2007), Statistički godišnjak, Beograd.
 22. Zavod za statistiku Republike Srbije (2006), Statistički godišnjak, Beograd.
 23. Zavod za statistiku Republike Srbije (2005), Statistički godišnjak, Beograd.
 24. Zavod za statistiku Republike Srbije (2004), Statistički godišnjak, Beograd.
 25. Zavod za statistiku Republike Srbije (2003), Statistički godišnjak, Beograd.
 26. Zavod za statistiku Republike Srbije (2002), Statistički godišnjak, Beograd.
 27. Zavod za statistiku Republike Srbije (2001), Statistički godišnjak, Beograd.
 28. Vlada Republike Srbije (2011), *Strategija i politika razvoja industrije Srbije u period 2011-2020*, Beograd.
 29. Vlada Republike Srbije (2013), *Izveštaj o razvoju Srbije 2012*, Beograd.

SUMMARY

THE NECESSITY OF AN INDUSTRIAL POLICY FOR RE-INDUSTRIALISATION OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Industry, particularly manufacturing, is the main driver of economic development. Without an active state through an industrial policy industrial development is not possible. Although the Government of the Republic of Serbia adopted the document Strategy and Policy of Industrial Development of Serbia in the period 2011-2020, the measures presented in this document are not in accordance with the main tenets of industrial policy. In this document, industrial policy is seen as privatization and liberalization with the support for new enterprises regardless of the sector in which they operate. However, active promotion of so called "Schumpeterian activities" is essential for (re)industrialization of a country. In this paper we showed that the most developed countries in their process of catching up with the leaders of the time carefully fostered and incentivised development of their infant industries. Although they often do not use the name of industrial policy, most governments of developed capitalist economies intervene in the market and affect the economy in a highly selective manner. These interventions are the most often described as a "competition policy", and many countries have announced programs aimed to raise competitiveness, which typically focus on incentives for research and development and innovation. Thus, for the economic development of Serbia the state should have an essential role. It should encourage revitalization of manufacturing through industrial policy.

Key words: industrial policy, reindustrialisation, Serbia